

自治体総合計画の再構築と重層的な計画管理制度試案（椎名慎太郎教授コンスタンチン・サルキソフ教授退職記念号）

著者名(日)	日高 昭夫
雑誌名	山梨学院大学法学論集
巻	67
ページ	7-51
発行年	2011-03-30
URL	http://id.nii.ac.jp/1188/00000398/

論 説

自治体総合計画の再構築と重層的な計画管理制度試案

日 高 昭 夫

目 次

- 一 はじめに
- 二 自治体政策の自律性を阻む制度的・政治的障壁
- 三 政策の「優先順位づけ」とその方法
- 四 自治体総合計画の再構築と重層的な計画管理体制
- 五 結びにかえて

一 はじめに

近年、自治体では議会基本条例の制定がブームになっている。北海道栗山町議会（二〇〇六年五月）を嚆矢として、二〇一一年一月二十六日現在、都道府県一五、政令市四、市九二、町村五二、計一六三議会⁽¹⁾で制定されている。

⁽¹⁾

地方分権改革以降、自治基本条例制定なども含め、自治体の議会や行政あるいは住民による自治立法活動は活発化し全国に波及する傾向がうかがえる。議会基本条例に関していえば、その基本理念は、自治体議会を「開かれた討議の場」とすることにあり。こうした議会改革の取り組みは、一般的には地方分権改革による議会権限の拡充を制度的背景としているが、同時に、夕張市の財政破綻に象徴される行政の失策に対して議会の行政監視機能がほとんど働かなかつた現状、行政における住民参加や協働の取り組みに比して議会の対応は大きく出遅れ、政策立案機能をほとんど發揮しない先例踏襲の議会運営が「学芸会」あるいはそれ以下とも揶揄されてきた現状など、いわば「一・五元代表制」への反省や危機感を反映している一面もある。その意味で、議会基本条例の制定は、地方議会サイドからの本来的な「二元代表制」の再建運動の象徴といえる。

他方で、首長サイドからの「新しい」地方議会論が、やや過激な趣をもつて表明されるようになってきた。

たとえば、鹿児島県阿久根市の前市長竹原信一は、「議会不要論」ともいえる過激な言動で衆目を集めた。議会を招集せずに「専決処分」を連発したことについて、「政策の妨害を続ける議会に対して、市長が使える対抗策は『専決』しかありません。私は以下の条例などを『専決』しました。1市長と議員、職員のボーナスカット、2固定資産税の減税、3議員報酬の日当制（アンケートでは市民の八割が支持しました。）……議会を招集すれば必ず専決した条例を元に戻します。結果、私が皆さんに約束した公約が実現できなくなります⁽²⁾」と述べ、自らの「議会不要論」を正当化している。

また、名古屋市長河村たかしの「議員報酬削減」等（市民税一〇%恒久減税＋地域委員会＋議会改革）の主張の背景にあるのは「ボランティア議会論」である。やや長いが、名古屋市会平成二十一年十一月定例会での河村の発

言を引いてみよう。

まず、一九五号議案「住民分権を確立するための市政改革ナゴヤ基本条例の制定について」でございます。まさに日本の政治の夜明けが来たというふうに、私は強い使命感を持って提案をさせていただきます。このたびの定例会にこの条例案を上程することにしたしたのは、政治と市民のあり方についての最も根本となる問い、すなわち政治はボランティアとして行われるべきか、それとも家業化した職業議員によって行われるべきかについて、議会という市民の市民による市民のための公開された発言の場という最も崇高な場所において、主権者たる二二五万市民の皆様に向つて正面から問いかけてみたいと思つたからでございます。これは、今まで日本でだれも問いかけたことのない論点ではありますが、名古屋市民の皆様のため、ひいては日本国民の皆様のために、今こそ絶対に必要な改革であると考えております。

私は、本来議員とは、自発的で見返りを求めないボランティア精神に基づき、みずからの信条により、いわゆるパブリックサーバントとして市民に奉仕する存在であらねばならないと思っております。しかし、現状を省みますと、本来の趣旨に反し、議員が税金によって身分保証され、政治が家業化、職業化されることによる集権化が進み、その結果として、市民が政治や行政に参画する意欲や機会を阻んでいるという弊害が随所に見受けられます。市民の声を代弁する役割を担うはずの議員が、制度的には非常勤特別職の公務員でありながら、庶民に比して驚くべき高額の収入を得ております。本年は特例により一〇％程度減額されておりますが、条例上の金額は、議員報酬に政務調査費及び費用弁償を加えて年額二三五〇万円、年額二三五〇万円となっております。

定数についても七五人、七五名という多さです。さらに、七五人の議員一人一人の理念により議会の意思が形成されるのが本来ですが、党議拘束、そして党派の交渉によって、わずか数名の議員により議会の意思が決定されてしまうのが今の議会の現状でございます。

そのようにして私の条例案等が否決されてしまうことは、否決されるのも結構でございますが、このような少数の議員によって議会の意思が決定され、それで否決されるという現状は、私を選んでいただいた市民の皆様様の願いがかなえられないことにつながります。

こうした状況を打開するために、この条例は、政治をボランティア化することによって住民への分権を推進し、住民が主体となった市政を実現するための改革の基本となる事項を定めたものでございます。古い言葉になつてしまいましたが、まさに主権在民、古くなつてしまいましたが、この主権在民を僕は毎日思い出します。まさに、この主権在民を日本で本当に実現するためのものであります。具体的には、地域委員会制度の創設、市民税の減税、議会の改革を市政改革の三本柱に位置づけるとともに、改革の実施時期を平成二十二年三月までと明示し、また、市長である私が率先して改革実施の責務を負うことを明らかにすることによって市政改革を断行し、歴史に残る街ナゴヤにふさわしい市政を確立しようとするものでございます。⁽³⁾

名古屋市議会の議員報酬等の金額の多寡はさておき、この「ボランティア議会論」の背景には、竹原と同様の「議会不要論」が垣間見える。そして周知の通り、その後河村は、地方自治法第十三条及び七六条に基づく議会の解散請求に執着することになる。⁽⁴⁾

もう一例だけ挙げておく。大阪府知事橋下徹のいわゆる「議会内閣制論」である。橋下は、平成二十二年一月十四日の地域主権戦略会議の予備的懇談会で「首長と地方議会が協働し責任を共有する仕組みが必要」として、副知事・副市町村長や部局長などの行政要職に議員を政治任用できる「議会内閣制」の導入を提案した。⁽⁵⁾

これらのトビックスには、社会格差感情が広がりをもてつある中で、政治や行政に対する国民・住民の素朴な不信感（端的には、「優遇された」政治家や公務員という判りやすい表象に対する不満）を、自らが掲げる「改革構想」すなわち二元代表制の「変質」＝議会縮小論に巧みに誘導していく「大衆迎合的」政治手法が共有されているようにみえる。その意味で、政治的な危うさが看取できる。

しかしながら、こうした政治手法が国民・住民から一定の評価を得ているという事実の中に、より深刻な「ガバメントの危機」が投影されていることを見逃すべきではない。というのは、国民あるいは住民からみた「議会不信」と「行政不信」は、「特権」的地位の議員と「優遇」された公務員という表象を介して、国と地方を問わず、同一次元で結合されているからである。議員定数・議員報酬・期末手当・政務調査費などの削減は、職員定数・給与などの削減という「行政改革」の一環として当然のことと受容される。「議会縮小」論は民主主義の根幹に関わる問題であり、行政効率とは次元が異なるという「正論」が、今日、何故通用しないのか。これこそ問題にしなければならぬ。

「失われた十年」と揶揄された一九九〇年代以降、今日に至る「失われ続けた二十年」ともいうべき日本社会の失速は、ほぼ間断なく投入されてきた景気対策や経済対策にもかかわらず、生活実感との乖離や社会的格差の拡大を伴い、政府の政策対応の有効性への国民の信頼を根底から損ねる結果を招いている。先進国中最悪ともいわれる

長期債務残高は、二〇一〇年度末で国と地方を合わせて八六九兆円程度に上り、対GDP比で一八・一％に及ぶ見込みである。⁽⁶⁾この財政的重圧のもたらす圧迫感⁽⁶⁾は、政府の採択するあらゆる政策選択に対する国民の疑心を膨らませる作用をしている。いまやガバメントの正統性の危機とすらいえる状況にある。

ガバメントの正統性の危機が、国と地方を問わず訪れているとするならば、ガバメントや政治の原点に立ち戻った「正統性の再建」が必要であろう。現代社会におけるガバメントの正統性が、主として「政策」の有効性を介して担保されるとすれば、「政策の有効性」を高める措置が必要である。少なくとも国民や住民の政策に対する「有効性感覚」を向上することが不可欠であろう。

もちろん、価値観の多様性が容認されている現代の政治社会において、政策の「有効性」をめぐる判断を一律の規準で行うことはきわめて困難である。政策の有効性を判定する価値規準は、最大多数の最大幸福、個人的自由の最大尊重、最も不利な人々への保障、あるいは、共同体へのコミットメントなど、時に激しく対立しあう政治哲学に裏打ちされている場合が少なくないからである。⁽⁷⁾ただ、一般の国民や住民の多くが感じとる政策の「有効性感覚」は、必ずしも原理的首尾一貫性だけに支配されるわけではなく、政策実施の実態的な「効果」やプラス・マイナスの「副次効果」に対する日常的な感覚的評価を介して、社会学的もしくは社会心理学的に形成されるものでもある。⁽⁸⁾「有効性感覚」のそうした特性に着目するならば、たとえ政治諸原理の「混合物」に帰着したとしても、より有効性感覚の高い「合意」や「同意」が成立する余地は広がる。そのためには多様な価値規準の間の「開かれた討議の場」としての政治の復権が欠かせない。ガバメントの中に多様なチャンネルや方法で「開かれた討議の場」を構築することが、政策の有効性感覚を向上させ、ひいてはガバメントの正統性の回復に寄与することにつながる

のではないだろうか。

以上のような問題認識にたち、本稿では自治体政策体系の集約的な表現形式である総合計画システムを取り上げ、政策の有効性感覚を向上させるために取り組むべき政策管理システム上の課題について考察する。ひとまず第二節では有効性感覚を低下させている周知の制度的・政治的障壁を再確認しよう。第三節では、政策の有効性を向上するための常套手段（あるいは言説）である「優先順位づけ」について考察し、唯一最善の方法を特定することの困難さを確認する。その上で第四節で、自治体総合計画システムを「開かれた討議の場」とするための政策管理制度の再設計について提案する。

二 自治体政策の自律性を阻む制度的・政治的障壁

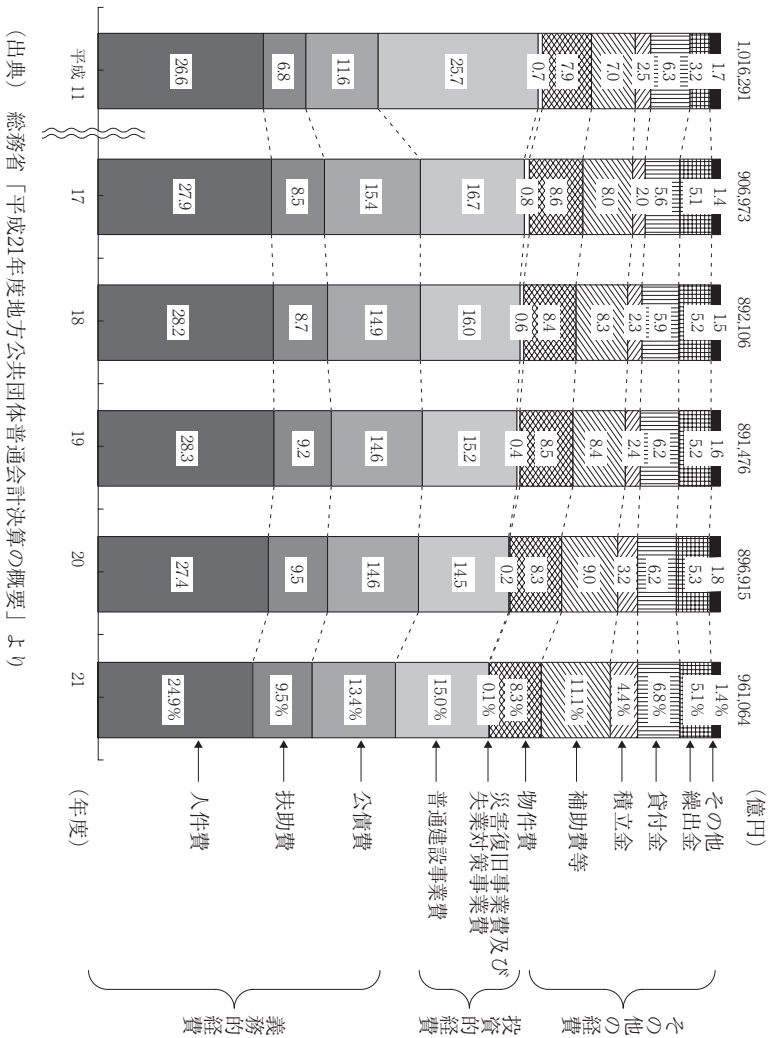
自治体政策に対する住民の有効性感覚を低下させている最大の要因の一つは、私見によれば、自治体政策管理システム上の欠陥にある。政策環境の変化と財政状況の深刻化に対応した、住民にとって納得のいく政策体系の中長期的な再構築（リストラクション）計画が明示されない状態のまま、一方では一律削減やアウトソーシングなどの目先の歳出削減策が進められながら、他方では財政規律の弛緩を感じさせる事例が散見されるような、不適正な政策管理の状況がある。この「欠陥」には、自治体政策の自律的決定を阻害する「外在的障壁」と「内在的障壁」とが区別できる。

(二) 地方財政制度における「制度障壁」

自治体政策の自律性を妨げている最大の外在的障壁は、いうまでもなく現行の地方財政制度に内在する「限られた歳入の自由度」である。自治体政策体系の再構築を行うことは、具体的には財政配分構造の組み換えを行うことを意味する。しかし、現行の地方財政制度上、自治体の歳入構造の組み換えはきわめて制約が多い。

現行の地方財政制度を所与とすると、制度上義務的な経費を差し引き、歳出面である程度の「自由度」が許容される領域は、性質別決算の区分でみると、①普通建設事業費、②補助費、③人件費、④物件費などにほぼ限定される。平成十一年度から平成二十一年度までの推移を示した図1の⁹⁾ように、①はこの十年間に劇的に削減されてきた。②は、見かけ上は定額給付金事業や税還付金の増加等により増えているようにみえるが、個々の自治体レベルでは補助交付金の廃止・縮小などが進められてきている。また、総務省の地方行革に対する「行政指導」の結果、職員定数の計画的削減や給与水準の引き下げなどにより、③の圧縮も進行している。④は、この五年間では構成比の変化はほとんどないが、平成十一年度と比較すると、むしろ微増になっている。これは、職員定数の削減などと連動して、公共施設の管理運営の指定管理者制度への移行や外部委託化、臨時職員の増員・代替、コンピュータ化などが進み、物件費の構成比がこの十年の間に増加または現状維持傾向にあることを示唆している。しかし同時に、図1からあきらかたとおり、この十年の間に、地方歳出額全体の推移でみると、平成十一年度の一〇一兆六千億円から平成二十一年度の九兆六千億円へと、歳出総額が五兆五千億円近く削減されている点に留意しなければならない。歳入カットの流れは、①の大幅削減から、従来「義務的経費」とされてきた③の抑制・削減へとシフトしてきている。

図1 地方自治体の普通会計歳出決算額の性質別構成比の推移



一方、歳入面で、ある程度「自由度」がある領域は、そもそも非常に限られている。①地方税、②地方債、③保険料・使用料・手数料等、④地方交付税交付金、⑤国庫支出金のうち、①～③には自治体の裁量の余地がある。しかし、政治慣行上、①の本体部分はほぼ横並びの標準税率が採用されるから、人口増・企業誘致等の税収増対策が成功する裕福な自治体でない限り、税収確保対策は「徴収率向上」や「滞納処分」などに事実上限られる。したがって、平均的には②と連動した④や⑤の歳入確保戦略を選択するしかない。もちろん、③の領域も「自由度」があるといえるが、介護保険・上下水道などの特別会計部門あるいは公営交通や公立病院など公営企業部門における保険料や料金等収入は、実際には「受益者負担」の一部分を構成しているのみで、多くの場合、一般会計からの多額の持ち出しによって事業が成り立っているのが現実である。

(二) 財政規律をめぐる「制度障壁」

他方、現行の地方財政制度は、財政規律をめぐる「住民 (residents)」としての利害関心と「公民 (citizen)」としての利害関心との齟齬をきたし、両者の間の歪んだ相克を、自治体政策過程に持ち込む機能を有している。「住民」としての利害関心とは一定の利害空間を共有するコミュニティにおける「共益 (共通利益)」的関心と言い換えることができ、一方、「公民」としての利害関心とはより広い「公益 (公共の利益)」的関心ととらえることができる。そして、自治体政治過程においては、地方政治家の関心は一般に上記の意味での「共益」的関心事に偏向する傾向があるので、結果、首長や議員の選択は前者に傾きやすい。そのことが自治体の自律的政策管理を歪める一因となる。

「住民」と「公民」との相克を誘発する代表的事例は、ほかでもなく国庫補助金である。特に、国の緊急経済・雇用対策や制度改革への対応などと連動して近年多用されている各種の「臨時特例交付金」には問題が少なくない。現在、緊急経済対策、緊急雇用創出、林業再生、自殺対策など広範囲の政策分野で採用されている。一見すると「交付金」は、いわゆる補助金に比べて、使途や充当費目等に自由度があるようにみえる。しかし、その実態は従来の補助金と変わらないばかりか、むしろ従来の補助金に比べて財政規律を弛緩させる要素が色濃いとさえいえる。

①国がメニュー化した事業や費目にしか充当できないことはいうまでもなく、②新規事業に限定されること、③期限付きの「臨時」事業にしか充当できないこと、④補助率十分の十の全額国庫補助事業であること、などの交付要件は、次に例示するような財政規律の弛緩を誘発する側面がある。本来、国直轄とすべき事業が、全額国庫補助の「自治事務」として実施されるという、国と地方の政策実施過程の「融合関係」がもたらす奇妙な制度的仕組みに根本的な原因がある。

例えば、障害者自立支援法の施行に伴う事業等の円滑な移行などを支援するために都道府県が設置する基金の造成経費を国が交付する補助制度である「障害者自立支援対策臨時特例交付金」の場合をみてみよう。これは平成二十三年度までの臨時特例の制度である。平成二十一年度の場合、国の補正予算で積み増しされた千六百五十億円余を、①事業者の安定化、②新制度への円滑移行、③福祉・介護人材の緊急確保及び④その処遇改善といった四つの措置区分ごとに設けられた「基準」により、国（厚生労働省）から都道府県に対して配分する仕組みになっている。¹⁰このうち①と②は本来的な「障害者自立支援対策」ともいべき事業群からなるが、③と④の中には緊急雇用対策や雇用のミスマッチなどの対策を追加した政治色の強いものが含まれる。ここで取り上げるのは、③の中の一事業

である「進路選択学生等支援事業」のケースである。「福祉・介護の仕事の選択を促すために、介護福祉士等養成施設に専門員を配置し、学生・教員等に対し、仕事の魅力を伝えるとともに、相談・助言等を行う」事業である。一般的には妥当性の認められる事業であろう。しかし、補助対象となる「介護福祉士等養成施設」とは、国の通知によると、定員割れを起こしている養成施設（福祉・介護の専門学校や大学・学部・学科）に限定されている。しかも、定員充足率が低いほど補助額が有利に設定されている。⁽¹⁾そのため、現場レベルでは、福祉系の定員割れ大学や専門学校の高校訪問に掛かる経費（「専門員」＝高校訪問を担当する教職員の人件費等）を補助金で支援するという、「障害者自立支援」の目的とは似て非なる事業が、堂々と実施されている。事業メニューから選択して実施事業を採択する都道府県の担当者にとって、国から機械的に割り当てられた予算額の確実な執行が期待される。そこに通常働くはずの事業の必要性や効率性のチェックがほとんど働かず、逆に「政治的」満足が向上するならば、こうした事業の採択と実施は、財政規律を蝕みながら歯止めなく進められるであろう。担当職員としても、県費の負担なしで「大盤振る舞い」ができるなら、たとえ「公益」の観点から一瞬躊躇することがあっても、「共益」の観点から「損失」がなければ、そのメニューを選択しないという決定を下すインセンティブは少ないにちがいない。こうしたケースは、筆者が直接経験しただけでも他にいくつもある。⁽²⁾通常は費用対効果の観点から自治体の単独事業として採択されることは少ないようなテレビCMが多額の製作費を投入して放映されたり、類似の継続事業とは名目を変えて同様の事業を行う重複の事業が行われたり、通常であれば費用対効果を熟慮して厳選して採択されるはずの非効率事業に「大盤振る舞い」の予算付けが行われたり、といった財政的なモラルハザードを誘発する事業が少なくない。あたかも筈で水を掬うように、真に支援が必要な人々に有効な支援の手が届いているのか、疑問

を拭い去れない。このように、政策実施の現場の実態に目を向けてみると、鳴り物入りで採択された政策の綻びが目につき、それらが口コミなどを通して住民の間に浸透する構図が透けて見える。これも政策に対する住民の有効性感覚を引き下げるメカニズムの一つであろう。こうした財政規律の弛緩傾向はどのように防止できるだろうか。財政制度改革の観点からみると、民主党の掲げる「一括交付金」化は、その解決方法の重要な選択肢ではあろう。しかしその詳細は現在までのところ不確定の面も少なくない。⁽¹³⁾

また、地方交付税制度も、「住民」と「公民」との相克を生み出す機能を内蔵している。その代表的事例は、特例地方債と地方交付税交付金を政策手段（経済的誘導手法）とした各種の「誘導」政策である。近年のその最も大規模な実例が、市町村合併特例法による、いわゆる合併特例債である。この特例債の活用期限が迫る自治体においては、今後地方交付税の算定換えによる合併特例措置が段階的に縮小し、また税収の伸び悩みや縮小が予想される厳しい中長期的な財政見通しの状況下では、いまが三分の一程度の「住民」負担で大規模施設が建設できる「最後のチャンス」であるという主張が台頭している。こうした主張は、部外者からみると「今時?！」という嘲笑を誘うかもしれないが、当事者の立場で考えたと理解できる面も少なくない。しかしその一方で、適正な需要予測や施設運営の長期コストへの配慮、公共施設再配置計画や全般的な財政運営との総合的な関連などを慎重に考慮すべきであるとする、安易なハコモノ建設に対する抵抗や批判も根強い。前者は「共益」的関心、後者は「公益」的関心といえるが、多くの場合、首長や議員の選択は前者に傾きやすい。こうしたバイアスに対する「公益的補正」はいかなる方法で可能だろうか。⁽¹⁴⁾

(三) 自治体政策の自律性を阻害する「政治障壁」

現行の地方財政制度に介在するこうした隘路をいかに解消すべきかは、基本的には国政レベルでの地方自治制度改革のいかに依存する。しかし同時に、自治体の政治行政に内在する「政治障壁」の存在が、それらの隘路を一層窮屈にしていることにも十分な省察が必要だろう。

第一に、地方財政制度上の「制度障壁」の実態について、議会（議員）、首長、職員が、分かりやすく、具体的に、かつ、繰り返し住民に情報を提供し懇切に説明する努力を尽くしてきたとは到底いい難い。その不徹底が、地方分権改革への住民の無関心を助長してきただけでなく、政策に対する有効性感覚を下落させている一因ともいえる。たしかに、これは地方財政制度そのもののわかりにくさに基因しており、それを盾に自治体財政の実態や問題点を詳らかにしながらない行政、特に財政部門の秘密主義にも明らかに原因がある。しかし、予算書や決算書もろくに読めない議員が少なくないといわれるような「財政に弱い」地方議会に横たわる政治障壁も深刻である。政策の優先順位づけが財政配分構造の組み替えを不可避とする以上、その制度障壁となっている現行財政制度の構造的問題を住民に対して十分に説明できないならば、議会の存在意義が問われても致し方ないであろう。その限りにおいて、橋下徹大阪府知事が「議会内閣制論」で主張している「議会も（予算編成等の）マネジメント機能をともに担うべき」という発想は、その制度提案に対する賛否とは別に、共感できる部分がある。最近流行の「議会説明会」などでは、各議員の所属会派は異なっても、上で述べたような「制度障壁」を詳らかにすることについては合意可能であろう。こうした点について、地方議会としてもっと真剣に対応策を検討してよい課題であろう。

第二に、これに関連してさらにいえば、自治体への財政的自由度が与えられている領域において、それを実際に

行使する政治慣行が希薄であることも、自律的政策決定を阻害する内在的な政治障壁になっている。たとえば、個人住民税は、道府県でも市町村でも、平成十年度を境に「制限税率」が廃止され、標準税率のみが法定されている。課税の自由度は制度上向上した。標準税率は、道府県民税が均等割千円（年額）、所得割四%、市町村民税が、均等割三千円（年額）、所得割六%、とされている。これに対して、個人住民税の超過課税を実施しているのは、平成二十一年四月一日現在、「森林環境税」としての機能を付加して個人県民税均等割に上乗せ課税をしている三十三県とそれに所得割課税を加えた神奈川県との合計三十一県を除けば、北海道夕張市、横浜市、宮崎市、兵庫県豊岡市の四市のみである。⁽¹⁵⁾大半の自治体が、住民の反対を避けやすい法人に対する課税を除けば、「増税」による歳入確保という選択肢は、埒外にしている。住民に対して地方財政運営の当事者意識をもたせない、こうした政治慣行は、自治体の自律的政策決定を歪なものにする内在的な政治障壁として機能しているのである。⁽¹⁶⁾

三 政策の「優先順位づけ」とその方法

自治体の政策的自律性を高めるためには、一方で外在的制度障壁を解除する地方自治制度改革が不可欠である。と同時に、内在的政治障壁を克服する自治体独自の制度工夫も不可避であろう。きわめて厳しい財政資源の制約下で効率的な財政運営を実現しながら、なおかつ、新たな政策課題に対しても挑戦していくことが求められている。そこで、いまや政治行政の常套句とさえなっているのが、「あれもこれも」から「あれかこれか」という「選択と集中」ないし「優先順位づけ」である。ただ、「優先順位」とはそもそも何か、それはどのようにして決定する

のか。その答えは必ずしも自明とはいえない。そこでこの節では、誰もが口にする言説であるものの、実際にその具現化を図ろうとすると、直ちに立ち往生してしまいかねない、この公共政策の「優先順位づけ」という論題を改めて考察してみよう。

政策の「優先順位づけ」を論じる場合、少なくとも二つの軸を設定しておく必要がある。

一つは、順位づけの対象となる「政策」のレベルまたは範囲の確定である。「政策」概念の多義性を考慮すると、それ自体が難問であるが、ここでは実務的関心から慣用的に用いられる「政策・施策」と個別の「事務事業」という二区分法を採用しておきたい。⁽¹⁷⁾

もう一つは、政策のレベルの確定以上に難しいが、「順位づけ」の評価基準の性格に関する論点である。順位づけの評価基準は、それ自体が公共的価値判断の規準を含むから、例えば自由、平等、安全安心、福祉、環境保全などの公共的に重視されるべき実体的な評価規準が直ちに思いつく。ただ、政策の「優先順位づけ」を論じる場合、いずれの価値規準に重きをおくにせよ、限られた資源をいかにして効率的に配分するかという「資源配分の効率性」が、他の公共的諸価値と同列におくことのできない「特異な地位」を占めていることは前提にしなければならない⁽¹⁸⁾。こうした広義の「効率性」を判定する基準には、経済的合理性の観点にたつ場合と、政治的合理性の観点にたつ場合の二つが識別できる。

前者の観点にたつ場合、所与の資源の能率的な活用を指示する経済的・技術的评价基準が適用される。通常、それは3E、すなわち「有効性 (effectiveness)」「効率性 (efficiency)」「経済性 (economy)」に代表されるものである。他方、後者の観点にたつ場合、D・イーストンを引き合いに出すまでもなく、社会的諸価値の権威的配分に

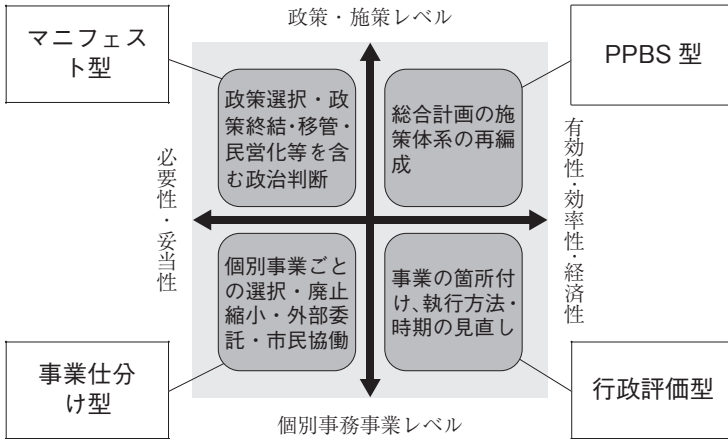
携わる公共政策の決定過程においては、「資源配分の効率性」のあり方そのものが問題視されうる。ある時は「市場化」ないし「民間化」、またある時は「公営化」など、公共サービスの編制方法についての政治決定が下される。その場合、3Eなどの経済的合理性の評価基準が援用されることはあっても、その判断基準は経済合理性とはあきらかに次元が異なる。既存の政策に対する「必要性 (necessity)」や「妥当性 (validity or relevancy)」という評価基準は、時に経済合理性に「優越」する。たとえ3E基準を充足している場合でも、「資源配分の効率性」の観点から、特定の政策が「廃止」と判断されたり「民営化」と判定されたりする場合がありうるからである。こうした観点をここでは「政治的合理性」と捉えることにする。

自治体政策の優先順位づけの方法は、以上二つの軸を考慮すると、図2のように分類できる。図の縦軸は、政策のレベルないし範囲に関わる。矢印の上側に「政策・施策」のレベルを、下側に個別の「事務事業」のレベルを配置する。また、横軸は、右側に経済的合理性の評価軸（3E）を、左側に政治的合理性の評価軸（必要性・妥当性）を配置する。これにより、四つの象限に区分された四つの政策評価類型が得られる。右上の象限に位置する「政策・施策」レベルに対する「経済的合理性」による順位づけの類型を「PPBS型」とよぶ。右下の「個別事務事業」レベルの経済合理的順位づけを「行政評価型」とよぶ。同様にして、左上の「政策・施策」レベルの政治合理性による順位づけを、「マニフェスト型」、左下の「個別事務事業」レベルの政治合理的順序づけを「事業仕分け型」と、さしあたりよんでおく。

自治体政策の「優先順位づけ」については、これまでも様々な議論や実務的取り組みがなされてきた。

先駆的な例では、江口清三郎が、自治体行政サービスの「優先基準」として、①質的基準、②対象基準、③量的

図2 政策の「優先順位づけ」の4類型



基準の三者を組み合わせた「決定基準（総合判断）」を提示したことがある。^①の質的基準とは、「生命の基礎」から「安定」↓「快適」↓「充実」へと至るニーズの階層構造に対応する行政サービスの質を区分する基準である。^②対象基準とは「ハンディキヤップ度」でランキングされる。そして^③量的基準は、「必需サービス」と「快適サービス」に区分される。この江口の試みは、「施策全体に統一的な原則とそれを基礎にした体系化が確立していなかった」ことの反省に立ち、「限られた財源を全体の合意の上で優先順位にしたがって順次配分しようという自治政の基本」を成立させるべしという指摘に実務的に応えようとした試みであった。「何らかの基準なくしては優先順位の設定は不可能」であるため、たとえ「一見乱暴ともいえる方法」であっても、市民の合意の拠り所となるルールづくりの課題に応えるためには基本的な考え方や方向性だけは示さなければならないだろう。ただ、それが完成版でなかったことは、江口自身が「試案」と記した初出論文のタイトルを著書に収録する際にもはざなかつたことが示唆するとおりである。^④

図の「PPBS型」は、総合計画における経済合理的な優先順位づけの試みをさす。江口の試論も総合計画を念頭においたものであるが、必ずしも「経済合理性」を評価基準と想定したものではない。本稿でいう「PPBS型」は、費用便益分析 (cost-benefit analysis) や費用効果分析 (cost-effectiveness analysis) などのシステムアプローチを応用して、施策 (目的) 内の代替案 (事業案) を順位づけし、費用対効果の観点から事業の採択や順位づけをするタイプである。文字通り、一九六〇年代の米国連邦政府で広く応用されたPPBS (planning and budgeting system) の考え方や手法を継承する合理主義モデルの系統を包括する。PPBSは、施策を構成する個別事務事業 (プログラム・エレメント) の間の優先度を、費用便益分析や費用効果分析などの経済合理的基準により判別・選定することを通じて、計画体系と予算編成を連結するシステムである。⁽²¹⁾ わが国の自治体総合計画などにも影響を及ぼしている。

そうした系統の議論における現代版の代表例は、階層化意思決定法 (Analytic Hierarchy Process: AHP) を応用して、総合計画における事業間の「優先順位づけ」の理論的、実務的 (操作的) な精度を上げるシステム提案をしている、佐藤徹のモデルである。⁽²²⁾ AHPとは、「目的」に対する「手段 (代替案)」の優先順位づけを複数の「評価基準」を介して決定する際に、「構造化されていない」複雑かつ不明確な順位づけ問題をも対象にして、一対比較法により「目的」に対する「代替案」の重要度を評価 (ウエイトづけ) できる点にあるとされる。自治体総合計画の場合、例えば施策X₁ (目的) に対する事務事業A₁~E (代替案) の間の順位づけ (ウエイトづけ) を、評価基準I₁~I₃ (経済性、効率性、有効性など) のそれぞれについて行い、数学モデルを適用して計量化する。このAHPの応用モデルは、伝統的なシステムアプローチと、意思決定者の経験や勘などの主観的判断とを組み合わせ

ることによって、組織的意思決定の実態により近い優先順位づけの支援情報を提供する試みとして、今後のシステム開発やさらなる改良が待ち望まれる。その基本的な発想や手法は、PPBSのそれであり、その合理主義的モデルの系統に位置することは疑う余地がないだろう。その他、住民アンケート調査などの手法を組み込んで住民の政策選好を「順位づけ」に反映するような手法も、一応このタイプに分類してよいだろう。

一方、PPBSの廃止後、「事前評価（見積もり）」から「事後評価」へと分析の焦点をシフトさせながら実務的にも定着してきた政策評価論の手法を継承するのが、本稿でいう「行政評価型」である。「行政評価型」は、個別の事務事業を対象として、3Eなどの経済的合理性の評価基準にたち、職員による自己評価を行うシステムである。今日、多くの自治体においてこのタイプの「行政評価」は既に標準装備の状態にある。総務省の調査によれば、平成二十一年十月一日現在、一、八四三団体中九三二団体（五〇・六％）で導入されている。特に、都道府県・政令指定都市や中核市、特例市では一〇〇％に近い導入率となっている。その他、一般の事務事業だけでなく、公共事業評価（再評価）や公共施設評価などの仕組みが導入されている。事務事業の予算配分や執行方法の見直し、事業の箇所付けなどの判定に、こうした評価結果が活用されている。また、このタイプの中には監査委員による「行政監査」なども含めることができる。⁽²³⁾

従来、「PPBS型」や「行政評価型」による、主として経済合理性の評価基準にたつて行われてきた政策の優先順位づけは、その性質上、情報エリート（政策アナリストや企画系職員など）や現場の行政職員の主導で実施されてきた。これらに対して、近年衆目を集めているのが、「マニフェスト型」や「事業仕分け型」などの政治的合理性の判断基準にたつ「優先順位づけ」の手法である。

「マニフェスト型」は、国政レベルでの民主党の「マニフェスト」選挙による政権交代の実現で一躍注目を集めた。自治体レベルでも、特に首長選挙で「マニフェスト」は普及している。例えば、全国の市区を対象とした都市センター調査（二〇〇八年）によれば、マニフェスト（二五％）またはそれに類似した文書（四〇％）を策定した首長は、合わせて六五％に上るといふ。首長マニフェストの中で、特に重視した政策分野のベスト三は、①行政改革・財政改革（二五％）、②経済・産業（二二％）、③市民参加・協働、コミュニティ（一一％）、であった。²⁴「マニフェスト型」の一般化は、従来の行政主導の「総合計画」の変容を促し、行財政改革が最優先課題とされ職員定数や人件費削減などのカットバックが政治主導で進められるなど、伝統的な総合計画における政策プライオリティの変更をもたらしている。同時に、それは竹原前阿久根市長や河村名古屋市長のような「強引」ともとれる改革を後押しする帰結も伴っている。

「事業仕分け型」は、市民参加・公開型の地方行財政改革運動として取り組まれてきた「事業仕分け」に代表されるタイプの「順位づけ」の仕組みである。その名の示すとおり既存の個別事業を、「必要性」の観点から評価・判定し、行政の直営か民間か廃止か、直営なら国か地方か、地方なら県か市町村か、に「仕分け」る手法である。²⁵民主党によって行政刷新会議による国政レベルの事業仕分けに応用され、国民的関心を集めた。メディアを動員した公開の場で、外部の複数の仕分け人たちが、事業担当者へのヒアリングを通じて、事業の目的や効果、実施過程の問題点などを明らかにし、その場で「廃止」「要改善」「現行どおり」などの「評定」を多数決で行うところに、特徴がある。

「マニフェスト型」や「事業仕分け型」が衆目を集めた理由の一端は、既存の政策体系における予算配分の「順

位づけ」の見直しに対する期待のみならず、「無駄」な政策の「廃止」や「中止」を含む、より抜本的な政策体系の組み換えの可能性をそれらが秘めていることに期待が集まったためである。政策過程論に即して言い換えれば、「政策評価 (policy evaluation)」と「政策終結 (policy termination)」との「連結」に関心がシフトしたのである。それまで「既定」とされ、手を加えたとしても「部分修正」で存続することが当然と考えられてきた政策評価の領域で、「廃止」「中止」「終了」「撤退」「統合」「縮小」などの「政策終結」が公然と争点化ようになる。そうすると、従来の「政策評価」の過程や枠組みには収まりきらない、「政策終結」に固有の過程や枠組みを制度化しなければならなくなる。「マニフェスト型」や「事業仕分け型」には、そうした政策過程の再制度化の必要性が示唆されているのである。⁽²⁶⁾

このように、政策の「優先順位」を設定するための方法は一段と多様化が進みつつあるが、同時に、それぞれに一長一短があることにも留意しなければならない。例えば、「PPBS型」は、理論的な体系性や評価基準の首尾一貫性は担保されるが、手続が複雑（作業が煩雑で事務量の負担増をもたらしかねない。）で、かつ、政治過程を軽視しがちである。「行政評価型」は、行政現場からの積み上げを重視した実行可能性に優れているが、継続志向が強く、また総合性に欠ける嫌いがある。「マニフェスト型」は、首長の政権公約として有権者の支持を背景に民主性と正統性を担保できるが、その裏返しで「独善性」や「大衆迎合性」を排除できない。「事業仕分け型」は、公開性・具体性に優れており評価過程を「可視化」する功績は大きい⁽²⁷⁾が、対象事業選定の方法、「評定」の民主性や正当性、「基準」の首尾一貫性、最終的な決定権者による「決定」との関係など多くの問題点を含んでいる。

以上のように検討してみると、「選択と集中」ないし「優先順位づけ」という現代政治行政に期待される社会的

要請を、すべて十分に満たすことができるような単一の評価基準や評価制度を特定することは、必ずしも容易でないことがわかる。そうであるとすれば、それぞれの類型が相互に排他的な関係にたつのではなく、それぞれ固有の改善を工夫することで、全体として政策の有効性感覚の向上に寄与するような、多元的で重層的な政策管理システムの制度化を図ることが現実的ではないだろうか。まさに「異なった規準および観点の正当性を認めるものであり、同時に、個別の評価の総和以上の理解水準に達する必要性を示唆する」「新しいスローガンは『多角的評価 (multiple evaluation)』である」⁽²⁸⁾政策評価や政策終結の多様なシステムを重層的に組み合わせ、開かれた多角的な政策論議の場を保証する「討議の制度化」こそ重要であり現実的であろう。⁽²⁹⁾

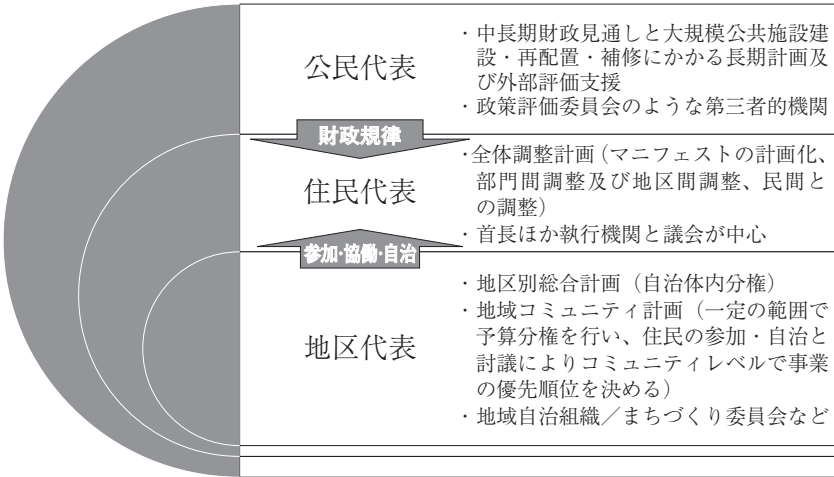
四 自治体総合計画の再構築と重層的な計画管理体制

(一) 自治体総合計画の再構築

そこで多角的な「討議の制度化」という観点から、この節では自治体総合計画システムのあり方に焦点をあて、その計画管理制度の再設計について検討を加えてみたい。

自治体総合計画システムの再設計のあり方を描く前提として、図3に示すような自治体総合計画体系に反映されるべき、少なくとも三つの利害関心を識別すべきだと考える。現在の総合計画は、多くの場合、これらの重層的な利害関心を表出し「代表」させる「制度」を、必ずしも備えていない。それらを首長や議会がすべて「統合」して代表すると想定した一元的計画管理システムを採用していることに根本的なメスを入れるべきである。

図3 自治体計画体系の重層性と代表構造



従来、自治体総合計画システムは、基本構想―基本計画―実施計画という三層構造を標準としてきた。地方分権改革における「自由化」の一環として、地方自治法第二条第四項によって市町村が策定し議会の議決要件でもある「基本構想」の一律義務づけの制度が廃止されることになると、総合計画体系の多様化は一層進展するだろう。³⁰ 少なくとも現在の標準スタイルとされている「三層構造」の計画体系は、各自治体の実情や課題に応じて、一層の多様化が避けられないだけでなく、筆者は、「討議の制度化」という観点からみても、その改革が必要であると考ええる。

第一に、従来の「基本構想」は十年から二十年に及ぶ長期のビジョンを抽象度の高い理念で表現したものが多く、実際の計画管理の「指針」としての実効性はあまり高くない。環境変化が緩やかで経済や人口の成長を前提にできた時代には、その「夢」や「ビジョン」に求心力を持たせることが可能であった。しかし成熟経済と人口減少時代を向かえ、きわめて厳しい行財政状況に直面している今日においては、より現実主義的な将来

見通しこそ必要不可欠とされよう。したがって、「基本構想」以上に必要とされているにもかかわらず欠けていることは、自治体ごとの中長期の財政見通しであり、それと連動した大規模公共施設の建設・再配置・補修のための長期計画の策定である。これらは、制約の多い現行の財政制度の下でも、いくつかなの変動要因をシミュレートすることで、ある程度まで策定可能である。現状でも、行財政改革の一環として「中長期財政見通し」を公表している自治体は少なくない。しかし、その内容は概して分かりにくい。そのため、住民との間で長期財政情報が共有されにくい欠点がある。その上、明確な計画制度として認定されているのではなく、多くは財政部門の作成した「技術的シミュレーション」にすぎないため、自治体政策運営のガバナンスを向上させる制度として十分に機能しない。首長の「公約」や裁量で大規模公共施設の新設などが提案されても、その長期財政運営に対する影響を見積もり評価し規制するメカニズムは、ほとんど働かない。また、既存の公共施設の維持管理、再配置、統廃合などの長期計画が欠けている場合が多く、補修や建替えなどの長期コストも「霧」に包まれた状態にある。政策の優先順位づけの議論は、こうした諸条件が整ってはじめて現実味を帯びるようになる。

第二に、総合計画体系の本体たる基本計画と実施計画にも変更が必要である。「基本計画」は、基本構想の理念に即して、実施計画として具現化される部門別計画や地域別計画を、行政の継続性・安定性という観点から「総合調整」する機能を期待されてきた。しかし、首長マニフェストが普及するなど自治体計画の決定と評価の過程が「行政主導」から「政治主導」に変化するようになると、計画の「継続性」「安定性」は必ずしも保証されない。任期中に達成すべき首長マニフェストの「行政計画」化により、「基本計画」や「実施計画」とは異質な、任期四年間の成果目標の達成を最重視した「重点計画」にシフトする傾向がみられる。「基本計画」制度自体に揺らぎが

生まれているのである。

第三に、それに関連して、自治体計画に対する政治評価の重要性が増す。従来、総合計画については、法定の「基本構想」部分を除き、地方議会の議決事件とされない政治慣行が長く続いたが、自治体計画の「マニフェスト」化に伴い、地方議会の計画決定及び評価へのコミットが政治的にも不可欠になりつつある。「マニフェスト」を基軸に首長が政策体系の再構築に挑戦しやすくなる一方で、地方議会の政策立案機能や行政監視機能が十分に作動しない場合には、首長サイドの政策決定の「独善性」や「大衆迎合性」のリスクも増大する。行政計画への議会関与は、計画の「政治主導」化が進むにつれて、より一層重要性を増す課題である。

第四に、自治体内分権、もしくは、コミュニティ施策の進展も、従来の総合計画制度に重大な修正を迫っている。特に「平成の大合併」により合併を選択した市町村においては、合併前の旧町村などの地区をユニットとした地域自治組織やまちづくり協議会などが設置され、地区別総合計画や地域コミュニティ計画を策定するケースがみられる。こうしたケースの中には、一定の範囲や方法で予算分権を行い、地区住民の参加と討議を経て他とは異なるコミュニティレベルでの事業の優先順位を決めている事例もみられる。これらは、多様で一定の自律性を有する「モジュール」としての地域コミュニティ計画を許容する重層的な計画体系からなる新たな計画制度を必要とする。

以上から示唆されるように、自治体計画体系の基本構造は、図3のように「中長期財政見通し」と「全体調整計画」と「地区別計画」の新しい層構造に再編成されるべきである。「全体調整計画」は、従来の「基本計画」に相当する計画体系で、首長マニフェストの計画化、全体重点計画、部門間調整、地区間調整及び民間・外部との調整という機能を受け持つものである。

(二) 計画管理体制の重層化

以上のような自治体総合計画システムの再構築に対応して、重層的な「討議の制度化」という観点から、次のような計画管理体制の再設計が必要だと考える。

図3の自治体計画体系の基本構造は、三つの利害関心を「代表」している。「全体調整計画」は「住民」全体の利害関心を表出し代表するものである。それに対して、「地区別計画」は「地区」ごとに異なりうる狭域住民の利害関心（特定のコミュニティの「共益」）を表出し代表するものである。「中長期財政見通し」は、財政規律を維持し「公民」としての利害関心である「公益」を表出し代表するものである。

まず、「住民代表」による「全体調整計画」は、主として長・執行機関と議会という二元代表制の利害表出・代表機構を通じて決定・評価されるものである。従来、「総合計画」は長（行政）の専管事項であるとする発想を根底から変えることを意味する。

長による総合計画策定過程においても計画管理システムの改革が必要である。従前からの政治慣例である各界・各団体の「代表者」を委員とする総合計画審議会に替えて、通常の委員公募方式だけでなく、いくつかの自治体では、住民から無作為に抽出した候補者の中から委員を選任する、「代表性」により優れたプラーヌクスツェレやその変形的手法が導入されている事例もある⁽³¹⁾。また、議会側でも改革が不可欠である。地方自治法第九六条第二項の規定を生かして、総合計画策定を議決事件として扱う地方議会が増えている。

ところで、従来から、地方議会議員の利害代表性をめぐって、「住民代表」か「地区代表」か、という実態論と規範論が複雑に交錯する議論がある。筆者は、広域代表や職能代表を除き、特定地区を中心的な支持基盤とするケ

ースが多い地方議員の選出過程の特性を反映して、議会制度以外の「地区代表」の表出制度が欠けもしくは十分に機能しない状態にあるかぎり、その「空漠」を議員が埋めようとするのは、ある意味当然の合理的行動であるように思われる。それは議員の「意識」の問題である以上に「制度」の問題であろう。

そこで次に、この制度上の「空漠」を埋めるために不可欠となるのが、「地区代表」性に対応した地区別計画制度の創設である。自治体内の「地区」の規模や範囲をいかに定義するかはともかく、地区住民にとって歴史的、日常的に一定の必然性のある区画であるならば（経験的には「小学校区」程度の単位が最適な場合が多いように感じる）、その地区の「共益」をめぐる当事者としての「開かれた討議」が成立する余地は大きいように思われる。例えば、一市四町合併後の新・宮崎市では、平成二十二年七月一日現在、旧宮崎市内全域に十七の地域自治区（地方自治法二〇二条の四に基づく法定制度）を設置している。また、佐土原・田野・高岡・清武の旧四町区域には「合併特例区」が設置されているが、佐土原・田野・高岡町域は平成二十三年一月に、清武町域は平成二十七年三月二十二日に、それぞれ地域自治区への移行が予定されている。そして、各地域自治区では、市長の選任する委員からなる「地域協議会」（法二〇二条の五）を設置している。宮崎市の場合、この「地域協議会」を地区計画及び予算配分の「承認」を行う地区代表機関として機能させている。そして、法定の「地域協議会」とは別に、地域協議会委員、地縁団体、NPO、個人などからなる地区住民参加組織として「まちづくり推進委員会」を設け、そこで事実上の活動計画・予算配分計画の策定と具体的な活動の実施をマネジメントしている。その活動の有力な財源となっているのが、個人市民税均等割に対して年額五百円の市独自の超過課税を課す「地域コミュニティ税」である。実際には、当該税収総額を、原則、均等割プラス各地区の人口割によって自動配分している。地域自治区に対する

事実上の「予算分権」が実現しているのである。⁽³²⁾

もちろん、「地区」内の「公益」といつても、実際には地区内の住民合意だけでは対処困難な課題も少なくない。特に、社会資本や公共施設などの都市環境整備は、都市計画を含む自治体の全体調整計画の中で中長期的な観点から位置づける必要がある。その際、地区住民からの「要望」が全体調整計画にどのように反映されるかが大きな関心事となる。市町村の場合には、この「地区要望」は町内会・自治会もしくはその連合会などを経由して計画化されるケースが少なくないが、限られた財源の中でそれらの「要望」に対してどのような「個所づけ」や「順位づけ」がなされているかは、必ずしも明快でない。そこに首長や有力議員の「政治判断」や「会派的利害」の介在する余地が生まれる。これを完全に排除することは困難であろう。現状では、こうしたチェック機能は財政課などの財政部門が所掌しているが、首長や有力議員の意向を受けた「計画外」の公共施設整備要望に対しても、それは効果的な抑止力となりにくい。なぜならば、仮に財政課の「抵抗」がありえたとしても、首長の人事権の所掌の範囲内の「内輪の抵抗」に過ぎず、それが公共的討議の場に出ることはないからである。

こうした首長や有力議員による「政治判断」の濫用に対して、また先述した財政的なモラルハザードを抑止するためにも、「公益」の観点から中長期財政フレームの下で一定の「枠づけ」を行う計画管理メカニズムの導入は可能であり、また必要である。

既存の制度の中で、監査委員制度はこうした計画管理システムとして有効な抑止力となるだろうか。いうまでもなく、財務監査や公営企業に対する経営管理監査のほかに、「事務の執行」についての事後監査を任務とする現行の監査委員制度は、将来に及ぶ予算支出の妥当性や必要性を評価する権能を、基本的には有していない。結局、こ

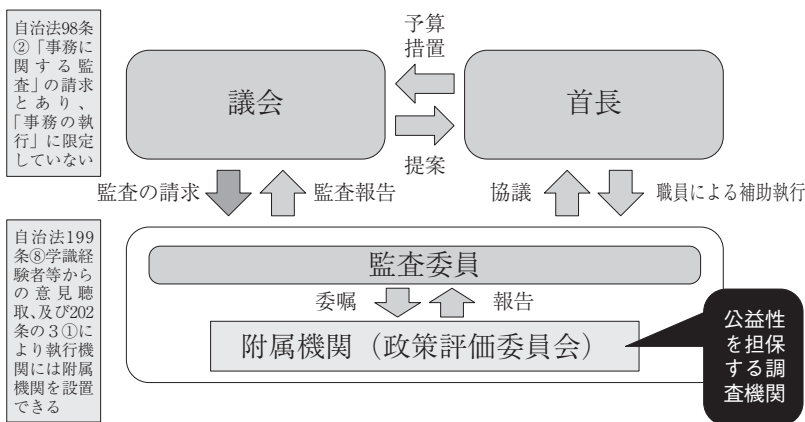
れらを管理し抑止できる包括的権限を有している機関は、現行法上、地方議会だけである。⁽³³⁾ところが、地方議会の議員も、首長と同様、任期四年の短期的な再選戦略に制約されているだけでなく、独任制の首長と異なり、イデオロギーや政策綱領の異なる諸会派の合議体である議会を介してしか意思決定できない。その結果、議会としての統一的な意思を表明できる条件は、そもそも限定されている。「公共的な討議の場」ではありえても、中長期的な財政見通しを策定したり、将来的な財政フレームを検討したりする課題には、一般に向かない機関である。

そこで、現行制度の「空漠」を埋めるもので、なおかつ、現行法の枠内で可能な「公益」を代表する計画管理システムの制度化を検討してみる必要がある。

図4は、具体的な制度設計のポイントを図示したものである。結論からいえば、監査委員に第三者機関である「附属機関」(これを仮に「政策評価委員会」とよぶ。)を設置し、そこに地方行政に習熟した専門家などの第三者を配置し、中長期財政フレームのチェックやそれに基づく政策評価を行わせるというものである。その意義は次の諸点にある。

第一に、首長部局、その他の執行機関の内部に、現在、「外部評価委員会」などの政策評価に関する委員会が設置されている。これらは、内部評価である行政評価に対して「アカウントビリティの確保」という観点から、それを「補正」する目的で設置されているケースが多い。しかし、この「外部評価委員会」の立ち位置は、至ってあいまいである。独立性を高めようとすれば監査委員や議会との間に「中二階」を建て増しするような二重構造になりかねない。かといって、「行政評価」を追認するだけならば存在意義は薄く、行政の透明性を引き下げることになりかねない。⁽³⁴⁾この提案は、現行の外部評価の仕組みの隘路を解決する一手法にもなりうる。

図4 首長と議会をまたぐ第三者機関の設置



第二に、監査委員の附属機関として設置する意義である。これまでも地方制度調査会でも監査制度の充実について議論や提言が繰り返されてきた⁽³⁵⁾。監査制度の充実、地方分権改革と連動した「コーポレート・ガバナンス」としての自治体改革の要の一つである。本提案もそうした観点からの監査制度を補強する手法の一つである。監査制度を充実する方策の本道は、監査委員の増員と事務局体制の充実による監査委員制度の独立性の確保であるが、実際には監査専門家のリクルートや事務局職員の人事管理などクリアしなければならない課題が山積している。そこで本提案では、現行制度の中では監査委員が十分に対応できていないミッションに限定して監査委員を「補佐」する、特命的な「附属機関」の設置に焦点を当てている。

その中心的なミッションは、執行機関（首長）と独立して、中長期的な財政フレームをチェックし、同時に次年度の予算編成にかかる重要施策・事業の包括的な評価を行い、その評価情報を監査委員に提供することである。ただ、現行の地方自治法では、監査委員が自律的な監査計画の対象とできるのは、通常の財務監査や経営管理監査に加えて、「必要があると認める」場合に実施できる「事務の執

行」に関する監査（いわゆる行政監査）であるが、これらはいずれも事後監査に限定される（地方自治法第一九九条）。そのため、予算編成にかかる「事務」一般の監査は、原則として守備範囲外である。

そこで第三のポイントは、地方自治法第九八条第二項に規定されている議会による「事務の監査」の請求である。この議会による要求監査は、特に「事務の執行」に限定されていないので、田口一博が指摘しているように「予算編成」一般を監査対象にできる。⁽³⁶⁾したがって、行政サイドの次年度予算編成が本格化する前に、議会の議決により監査請求を行う。監査委員は通常の年間監査計画を遂行しながら、「政策評価委員会」に特命事項の調査を諮問する。この政策評価委員会の調査・審議過程は、予算編成過程の「可視化」の観点から予算主管課とのヒアリングも含めて、すべて公開で行うことが重要である。その過程で施策や事業の成果や問題点、課題などが具体的に明らかにできる。それを踏まえて附属機関としての「答申」または「報告書」が監査委員に提出される。監査委員は、それを踏まえて、議会に監査報告を行うのである。ここで留意すべき点は、この政策評価委員会の評価結果は、制度上、監査委員の諮問に対する「答申」ないし「報告」であり、あくまで「意見」の表明に過ぎない。ちなみに、国の「事業仕分け」の最近の迷走ぶり（特に第三弾）は、評価結果の位置づけの不明確さにも由来していると思われる。

第四に、最も重要な点は、「監査報告」を受けた後の議会対応である。政策立案や行政監視は議会の本来的機能である。しかし、合議制の執行機関である行政委員会とは異なり、合議体としての議会に「合意」による統一的意思を期待することは、そもそも民主主義の原理からみても健全とはいえない。むしろ、地方議会といえども政党や会派あるいは個々の議員の間の政策論争が活発に行われてこそ、政策審議や行政監視は有効に機能するといえる。

このように考えると、当該「監査報告」の扱いも、議会として一定の結論を「共有」したり一定の結論への意見集約を「権威」づけたりする手段としてではなく、その報告を個々の議員や会派がそれぞれの立場で敬意を持って受け止めつつ、それを「素材」としてより質の高い政策論議を行うための「討議の制度化」の一環と位置づけることが重要である。「監査報告」は、いわば専門的な第三者機関に対する政策評価情報の提供を求める「アウトソーシング」的手法と位置づけるべきで、その評価情報を活用して最終の政策決定を行うのは、議会の固有の権能である。これまで、こうした「政策支援」情報の提供のあり方をめぐり、政務調査費を活用した政策情報の獲得や議会事務局体制の充実などが論じられ、また講じられてきた。それは未だ十分に整備されていない未解決の課題である。ただ、冒頭で紹介したように、深刻な政治不信、行政不信が国民・住民の間に蔓延している中で、この未解決の課題は、これまで以上に厳しい評価に晒されている。とすれば、現行制度の枠内で、「立ち枯れ状態」にある未活用 of 制度的仕組みを工夫することで、この「隘路」を切り抜ける知恵が必要だろう。

第五に、本提案の「政策評価委員会」は、「アカウンタビリティ（外在的行政統制）」を担保するという所掌事務の性格上、監査制度と親和性が高い。それで便宜上、監査委員の附属機関とした。しかし、その本来的な性格は、議会と首長・執行機関全体を包括した「地方公共団体」における附属機関という位置づけである。もともと、議会と首長の関係は、「機関対立主義」とも「車の両輪」とも位置づけられ、そのいずれにも実質機能しうる両義性を内蔵している。³⁷⁾「機関対立主義」に立てば、冒頭で紹介した前阿久根市長竹原信一や名古屋市長河村たかしのような一方的な「議会不要論」に流れる余地があり、他方「車の両輪」を担えば大阪府知事橋本徹の「議会内閣制論」のような「合体」的な議論に逢着する可能性がある。両者の間にはそれぞれの独自性を保有しつつ、「対立」の契

機と「協調」の契機の両面がバランスよく機能できる状態が必要である。その意味で、江藤俊昭のいう「機関競争主義」⁽³⁸⁾は改革のコンセプトとして魅力的である。「機関競争主義は、議会への住民参加を採用し、議会Ⅱ合議制、首長Ⅱ独任制という特性を生かし、政策過程全体にわたって議会が首長と切磋琢磨することである。」(一三七頁)こうした首長と議会とのあるべき関係を前提とした場合、その両者が政策過程(予算編成過程)において「対立」しつつ、同時に「協調」するための「機関競争主義」的な制度工夫の一つが、本提案のような「政策評価委員会」である。したがって、この委員会は、当然条例によって設置されるものであるが、その委員構成についても、議会推薦、首長推薦、代表監査委員推薦が条例で明記されなければならない。

筆者の提案する第三者機関を介在させた議会・執行機関・監査委員の三者の連携競合システムは、あくまで現行の二元代表制並びに現行自治法を前提とした設計になっているが、「抜本改正の考え方」で示された基本構造の選択肢モデルにあえてそれを関連づけるとすれば、融合型でも分離型でもない、第三の「自治体経営会議モデル」とその発想において親和性があるかもしれない。

五 結びにかえて

自治体総合計画制度の見直しの議論は、今後ますます活発化すると予想される。本稿では、総合計画管理システムを、多角的な政策議論の場とする観点から、主として二元代表制のあり方、特に議会と監査委員制度に焦点を当てて論じた。本稿で示した論点の中で筆者が現在最も関心を寄せている論題は、総合計画と地域コミュニティ単位

での地区別計画との関係のあり方であるが、諸般の事情で今回は論ずる余裕がなかった。いずれ近いうちに挽回を期したい。

なお、本稿は、平成二十二年八月二十七日に自治体議会政策学会第十二期自治政策講座 in 東京（両国）において「自律するローカルガバナンス——政策の優先順位を再考する」と題して行った講演記録を基にして加筆訂正したものである。また、その後山梨県行政評価アドバイザーとして参加した公開外部評価（平成二十二年九月十日から十二日までの三日間）の経験も本稿のなかに少なからず反映している。この場を借りてアドバイザー同僚諸氏並びに県職員諸氏に深謝したい。

〔補遺〕本文中で触れた阿久根市および名古屋市の事態の推移について、初校の時点（三月一日）で分かっていることを簡単に補っておきたい。まず、阿久根市議会の解散の賛否を問う住民投票は、二〇一一年二月二十日に実施された。結果は、解散に賛成が七三二一票、反対が五九一四票、で解散が成立した。投票率は六七・七二％だった。統一地方選後半の四月二十四日に市議選が実施される予定である。阿久根市では、市長解職と市議会解散の住民投票がいずれも成立するという、いわば二元代表両不信ともいべき結果となった。一方、名古屋市議会の解散の賛否を問う住民投票は、二月六日に実施された。愛知県知事選挙と名古屋市長選挙とのトリプル投票だったが、住民投票の結果は、解散に賛成が六九六、一四六票（七三・三五％）、反対二五二、九二一票（二六・六五％）の大差で、市議会のリコールが成立した。また、同日の市長選挙で河村たかしが、民主党推薦や自民党推薦の他候補を大きく引き離し、六六二、二五一票を獲得して圧勝した。新聞各紙の記事や社説には、「民主、河村流に大敗」「次は、働く議会を作ろう」（朝日新聞二月七日付記事および社説）、「政権沈痛『愛知ショック』幹部は責任回避」（同上二月八日付記事）、「国政停滞で民・自惨敗」（日本経済新聞二月七日付記事）、「圧勝した河村流政治への期待と不安」（同上社説）、「名古屋ショック 存在意義問われる既成政党」（共同通信論説、山

梨日日新聞二月八日付) などの大見出しが踊り、大きな扱いがなされていた。いつもながらの国政偏重のメディア報道はさておいても、阿久根市とは異なり、名古屋市の結果は市長の一次的圧勝で終わったかにみえる。いずれにせよ、その当面の行方は、三月十三日の名古屋市議選や四月二十四日の阿久根市議選の帰趨にかかっているが、より長期的にみれば、地方議会固有の存在意義を多角的に議論する好個の事例となることは間違いないだろう。また、これらの事例は、「専決処分」や「臨時会の招集権」といった個別案件への対処に止まらず、二元代表制そのものあり方に加えて、直接請求制度や住民投票制度といった直接民主主義的制度との関係、あるいは、事務権限の国・地方間での融合的配分関係における国と地方の係争処理システムの再検討など、文字通り「抜本改革」というべき現行地方自治制度の再設計の議論を促す効果をもった点でも、引き続き注視に値する。

- (1) 全国自治体議会改革フォーラムのホームページを参照 (<http://www.gikakukaikunet>)。平成二十三年一月二十六日アクセス。
- (2) 『広報あくね7月号No.762』(平成二十二年七月十五日発行)の「市長コラム」。なお、この竹原市長問題は「地方自治法事案の宝庫」ともいべき性格をあわせ持っている。自治法一七八条①の議会の不信任議決と議会解散、同条②の解散後の初議会における再不信任議決による市長の失職、その後の出直し選挙での再選、二〇一〇年四月十九日の議会閉会後は、自治法一〇一条①による議会の招集を行わず、自治法一七九条①に規定する「長の専決処分」(厳密には、この「専決」は「議会が成立しないとき」という法律の要件を満たすものではないと思われるが)を繰り返した。これに対し議会は、自治法一〇一条②③に基づく「臨時会」の招集を請求したが、市長は同条④で義務づけられている臨時会の招集を行わない状態が続いた。ただし同法違反に対する罰則はない。こうした異常事態に直面して、伊藤祐一郎鹿児島県知事は自治法二四五条の六(市町村の自治事務の処理が法令に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき)に基づき「是正の勧告」を行ったが、竹原市長は応じなかった。二〇一〇年八月十七日には、自治法八一条①に基づき市長のリコール(解職請求)を目指す市民団体「阿久根市長リコール委員会」が市選挙管理委員会から署名活動に必要な証明書の交付を受け、九月十七日までには有権者の三分の一(約六七〇〇人)以上の署名を集める活動を行うこととなった。市選管の署名審査などの手続きを経て確定すれば、自治法八十二条及び八十三条に基づき、六十日以内に住民投票を実施し、過半数の賛成で市長は失職する。その後五十日以内に市選管が行われるという手続である。実際には同年十一月十五日に市長の解職請求の賛否を問う住民投票が告示され、十二月五日に投票票が実施された。その結果、投票率七五・六三%で、リコールに賛成が七五四票、反対が七一

四五票、わずか三九八票の僅差でリコールが成立し、竹原市長の解職が成立した。出直し市長選は翌二〇一一年一月十六日に投票され、市長のリコール運動を主導した西平良将氏が、竹原前市長を破り当選した。ただし、その票差もわずか八六四票にすぎなかった。〔『日本経済新聞』平成二十三年一月十七日付〕一方、竹原前市長を支持する住民団体が求めていた阿久根市議会（定数十六）の解散を求める直接請求は、署名に対する異議申し立ての再審査を終えた市選管の発表によれば、有効署名数を八千七百六十八人と告示した。これにより解散請求に必要な有権者数の三分の一（六千六百三十五人分）を超えたため、議会解散の賛否を問う住民投票が二月に実施されることとなった。〔『朝日新聞』平成二十三年一月七日付〕なお、ここで問題となった事柄のうち、専決処分については副知事・副市町村長の選任を専決処分の対象から除外すること、また、臨時会の招集権については長が招集義務を果たさない場合に議長が招集すること、を地方自治法改正で対応することとなった。

(3) 名古屋市長会平成二十一年十一月定例会における河村市長の提案説明より。平成二十一年十一月二十日 (<http://www.gijokku.jp/gkka/c/nagoya/index.html>)。なお、こうした市長サイドの「議会改革論」に対抗して、市会サイドからは議員提案の全会一致で「名古屋市長会基本条例」〔平成二十二年三月十九日可決、同月二十九日公布〕が制定された。

(4) 名古屋市長会のリコール請求は、十一月二十四日の同市選挙管理委員会の発表の時点では、有効署名数が法定数三六万五七九五人に届かず、正式な手続を経て不成立に終わりそうであり、それを受けて、河村は市長を辞任し出直し選挙に出る予定である、と報道された。〔『朝日新聞』二〇一〇年十一月二十七日付記事〕しかし、その後、署名に対する異議申し立ての再審査を経て、一転、法定数を超える合計署名数は三六万六二七七分になった。そのため市議会解散の住民投票が実施されることとなった。議会解散の是非を問う住民投票は、政令指定市では初めてとなる。この住民投票は、平成二十三年二月六日の名古屋市長選挙と同日に実施される。

(5) この間の経緯については『月刊ガバナンス』二〇一〇年八月号「首長による政治任用で議員を『内閣構成員』に——橋下知事『議会内閣制』提案の衝撃」(一四—一五頁)を参照。なお、橋下知事は、同年八月十二日の定例記者会見で、職員ポナナスの半減などを進める鹿児島県阿久根市の竹原信一市長（当時）について、「役所天国に切り込む考え方は大いに尊敬している。竹原市長が大阪市長になったらすこいと思う」と述べた（読売新聞二〇一〇年八月十三日）。ポスト地制調ともいわれる地域主権改革の制度改革を担う総務省「地方行政検討会議」において、その第一分科会は、同年五月二十四日に示した「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」で「議会が執行権限の行使により責任を持つようなあり方」についても検討対象に含めること

を示唆した。その後、二〇一一年一月二十六日に総務省が発表した「地方自治法抜本改正の考え方（平成二十二年）」（以下、「抜本改正の考え方」という。）において、二元代表制のあり方を含む「基本構造」の見直しの方向性を打ち出している。そこで示された三つの選択肢のモデルとは、①議会が執行権限の行使に事前の段階から責任をもつあり方（融合型）、②議会と執行機関それぞれの責任を明確にすることにより純粋な二元代表制の仕組みとするあり方（分離型）、③そのいずれでもないあり方（議員その他外部人材からなる合議体を設ける「自治体経営会議モデル」や多人数議会または住民総会と副議決機関が併存する「多人数議会と副議決機関モデル」、である。橋本の案は①に、また、河村のボランティア議会論は③に、それぞれ反映されているとみることができる。

- (6) 平成二十二年度末の長期債務残高（実績見込）の内訳は、国六六兆円対GDP比一三四％、地方二〇一兆円対GDP比四二％である。ちなみに、中央政府レベルの長期債務残高の対GDP比を二〇〇八年度と比較すると、英国五一・三％に対して日本一二・八％である。出所：財務省財政関係基礎データ「国及び地方の長期債務残高（平成二十三年一月二十四日更新）」http://www.mof.go.jp/jouthou/syukei/siryou/sy_new.htm。

- (7) 例えば、マイケル・サンデル著「鬼澤忍訳『これから「正義」の話をしよう——いまを生き延びるための哲学』早川書房二〇一〇年を参照。

- (8) 政治心理学では、政治に対する無力感や疎外感に対して「政治的有効性感覚（political efficacy）」というアプローチがある。キャンベルらは、政治的有効性感覚を「個人の政治的行為が政治過程に影響力をもつ、あるいはもちうるという感覚であり、例えば市民の義務を遂行する価値があるという感覚」と定義している。また、『現代市民の政治文化』の中でG・アーモンドとS・ヴァーバは、①定期的な政治のフォロー、②選挙運動への関心、③政治的議論、④投票の満足度、⑤自治体への有益感、⑥民主主義規範の是認、という六つの測定指標を提案している。河田潤一「荒木義修編著『ハンドブック政治心理学』（北樹出版二〇〇三年）三六―七頁。本稿にいう「政策の有効性感覚」も、政治心理学でいう「政治的有効性感覚」の下位類型だと考えてよい。
- (9) 総務省報道資料「平成二十一年度地方公共団体普通会計決算の概要」（平成二十二年十一月三十日）九頁の図を引用（http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/101201_1.pdf平成二十二年十一月三十日アクセス）。

- (10) 平成二十一年七月一日付、都道府県知事宛の厚生労働事務次官通知の別紙「平成二十一年度障害者自立支援対策臨時特例交付金交付要綱」による。

(11) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知「障害者自立支援対策臨時特例基金管理運営要領」平成二十一年七月一日によると、一養成施設あたり定員充足率（各年四月一日現在）が、二〇％未満の場合五〇〇千円以内、二〇％以上四〇％未満の場合四三〇千円以内、四〇％以上六〇％未満の場合三四〇千円、と規定されている。

(12) 筆者は、平成二十二年九月十日から十二日までの三日間、山梨県行政評価アドバイザーとして、四二の重点事業と県立美術館などの五つの公共施設を対象として、YuoTube によるインターネット実況中継も含む全面公開方式による「外部評価」に関わった。本稿の着想の大枠もそのときの経験に由来しているものが少なくない。外部評価の詳細は山梨県行政改革推進課の行政評価ホームページを参照されたい。なお、このサイトには、個別評価結果のほかに筆者の「外部評価の総括」も掲載されている。
https://www.pref.yamanashi.jp/gyokaku/gyousei_hyouka/2010/H22hyoukakeka.html。いうまでもないが、すべての補助事業が本文で述べた欠陥を有しているなどと乱暴な主張をするつもりはない。国の事業メニューの中から摘み食いしてお茶を濁すのではなく、解決すべき独自の政策課題に一番効果的な「メニュー」をアレンジして、それが有効に使えるように国と交渉する力量や創意工夫をする柔軟さを自治体職員が発揮している事例があることも承知している。

(13) 新聞報道によると、「一括交付金」の名称は「地域の自主性を確立するための戦略的交付金（地域自主戦略交付金）」とし、二〇一一年度から二か年で一兆円規模が配分される予定である。初年度は都道府県分五千億円程度が対象となる見込みで、導入の際、①府省の枠にとられない、②国の事前関与を廃し事後チェックを重視する、③恣意性のない配分を行う、④一定の範囲内で自由に事業選択する、などの基準も設ける、とされる（YOMURI ONLINE 二〇一〇年十一月二十三日）。平成二十三年一月末現在、政府予算案として計上されているが、予断を許さない。と同時に、自治体での自由度がどの程度保証されるかは、運用レベルの細かな「運用要領」を見定めなにかぎり軽々には評価できない。いまのところ内閣府が人口や面積などの客観指標で配分することになるというが、その行方はまだ不透明である。事実上、補助金と変わらない可能性もある。また一方で、用途を限定しない完全交付金化は、中央官庁の「省益」というだけでなく、「融合」型の国と地方の関係のあり方に根本的なメスを入れない状態のままで、本当にトータルな政策効果を高める最善の方法であるのか否か、というより根本的な問題にも直面せざるをえないだろう。

(14) 「抜本改正の考え方」では、大規模公共施設設置の可否といった限定的なテーマでの住民投票について「速やかに制度化を図る」としている。しかし、こうした制度の導入とあわせて、その賛否の根拠や含意について多角的な政策論議を保証する仕組み

を制度化する必要がある。この点について本稿の最後に論ずる。

- (15) 総務省自治税務局ホームページ「地方税の税率一覧」及び「超過課税の状況」http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran01_04.pdf 及び [ichiran01_05.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran01_05.pdf) による。平成二十二年十一月十三日アクセス。なお、「森林環境税」は各県で様々な名称が採用され、また、その税額も異なる。平成十五年度に高知県（個人・法人とも五百円）が創設して以降、各県で導入が進んでいる。現在、最高税額は、個人で千円（岩手、福島、山形、茨城の四県）、法人で二一％（滋賀県）である。神奈川県は、個人均等割三百円に加えて所得割〇・〇二五％を課している（山梨県環境と森づくりを考える税制懇話会平成二十一年七月二十三日の会議での配布資料による）。

- (16) 歪さという意味では、河村名古屋市長の「恒久減税」なども同列である。なお、第一次菅内閣の片山善博総務大臣は、平成二十二年十一月二十四日の閣議後の記者会見で次のように述べている。「課税自主権は、この間、相当拡大してきたわけです。制限税率を取っ払ったり、緩めたりね。だから、そういうものをもっと活用して、国に何でもかんでも依存するのではなくて、ちゃんと自前で解決する、納税者と向き合って。本当に重要な仕事を付加する、そのときに財源が要ると言ったら、本当にそれが住民の皆さんのために必要ならば、納税者は納得しますよね。そういうプロセスをもっとやはり、思い起こして、大切にしたいという意味のことを、知事会議の場でも言いましたし、それから、地方六団体との協議の場でも、これは皆さん方、おられませんでしたが、申し上げたのです。」総務省ホームページ<http://www.soumu.go.jp/>（平成二十二年十一月二十六日アクセス）。

- (17) 通常は、「政策」「施策」「事務事業」の三区区分であるが、実務上の「政策」は抽象度が高く具体性を欠く場合が多いので、ここでは「政策・施策」を合体して捉えることとする。

- (18) 足立幸男・森脇敏雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房二〇〇三年、一〇頁。

- (19) 江口清三郎「自治体計画における優先基準準則案」『自治体行政と職員の役割』公職研一九九四年。

- (20) この江口論文の初出は『自治研修』一九七八年一月号に収録されている同名論文である。

- (21) P P B S における「優先順位づけ」の基本原理については、宮川公男編著『P P B S の原理と分析』有斐閣一九六九年を参照されたい。「P P B S の基本的な思想は、政府活動を市場システムの中の企業の活動と同様に、合理的な資源配分という基盤にたって決定しようとするところにある。……政府が自由にしうる資源は限られている。……国民にもたらされる便益と、それを

行うのに必要な犠牲とを比較評価して、優先順位をつけ、最も有効なものから、しかも各施策を最も効率的な方法で実施しなければならぬ。そのために、PPBSは、政府の目標、目的と、それを達成するのに必要な資源との相互関係を考慮しながら、政府活動全体として一貫した包括的な実行計画を作成するプロセスを制度化している」(二〇一頁)。

- (22) 佐藤徹『自治体行政と政策の優先順位づけ』――あれもこれもからあれかこれかへの転換 大阪大学出版会二〇〇九年。
行政評価の導入状況やそれをめぐる論点については、日高昭夫「自治体政策評価再考」山梨学院大学『法学論集』六五号二〇一〇年三月所収を参照されたい。

- (24) 松井望ほか「自治体計画をめぐる『基本構想制度』の変容と多様性の展開」『年報自治体学二二 自治体計画の現在』第一法規を参照。

- (25) 構想日本編著『入門行政の事業仕分け――「現場」発！行財政改革の切り札』ぎょうせい二〇〇七年を参照。

- (26) そもそも「政策終結 (policy termination)」とは、P・デレオンによれば、「特定の政府機能、施策、政策、もしくは組織の意図的な終結なし中止」を意味する (DeLeon, Peter (1978) "Public Policy Termination: An End and a Beginning" *Policy Analysis*, 4 (3), p. 370)。従来の政策過程論(政策循環論)では、この「政策終結」は必ずしも明確な位置づけがなされてこなかった。これに対して、「政策変化」という観点から政策評価と政策終結との「連結」について、体系的で実証的な議論を提起したのは、B・ホグウッドとガイ・ピーターズである (Hogwood, Brian W., and B. Guy Peters (1982) "The Dynamics of Policy Change: Policy Succession," *Policy Sciences* 7 (2))。かれらによれば、政策過程における「政策評価」後のプロセスには三つの過程が存在する。
①政策の維持 (policy maintenance) ②政策の継承 (policy succession) そして③政策終結 (policy termination) である。①は既存の政策が内容も方法もそのまま同じ目的のために継続されるケースである。②はそれまでの目的や対象を引き継ぎながらも何らかの修正が加えられるケースである。③は政策、施策、ないし組織が廃止されるケースである。そして、ホグウッドとガイ・ピーターズが発見したのは、一九八〇年代以前の状況において、実際の政策過程で頻発している現象は②の政策継承であり、政策終結はその極端なケースの一つに過ぎない、ということであった。かれらの定義に従うかぎり、こうした観察結果は、おおむね今日でも経験的に妥当するように思える。自治体政策評価の実務においておおむね採用されている「政策評価(行政評価)」後の「見直しの意思決定」の分岐をみると、「現行どおり」(これには「充実」を含む場合もある。)は①維持に相当し、「要改善(修正)」は②継承に相当する。そして実務的にもこれらの「現行どおり」や「要改善」が多数を占めるのが通常であ

る。しかし、政策評価をめぐる今日的な特徴は、「廃止」(部分的廃止や中止を含む)という③政策終結に相当する分岐への意思決定が増加しつつあることにある。ただし、その場合には、ホゲウッドとガイ・ピーターズと同様、政策の強調点の改変や管轄の変更などは「政策終結」に含まれないことになる。それは「政策継承」の一部分を構成することになるかもしれない。しかし、「目的や対象」が変更されて「別の」政策として「引き継がれる」ケースはどこに分類されるのだろうか。そこで、こうした現象まで含めた「部分的終結(partial termination)」という概念を導入することで、「特定の政府機能、施策、政策、もしくは組織が、自らの存続を正当化するために、その諸活動の方向性に重大な変更を加えるような場合」(DeLeon, ibid. p. 370. 傍点は日高)も政策終結の一部をなすとする、より緩やかな定義が必要となる。もちろん、この場合にも「重大な変更」とは何かが問題になる。ともあれ、こうした定義づけをめぐる議論からも垣間見えるとおり、「政策終結」とは何か、という論点はきわめて論争的である。また、実務的にも、「要改善」と「廃止」の明確な区分は、しばしば困難である。とはいえ、政策過程の中に「政策評価」と区別される「政策終結」というフェーズないし段階が意識的に組み込まれるようになってきた点は重要である。これを政策に対する「評価基準」という視点からみると、これまで政策評価において標準的な評価基準とされてきた3Eなどの経済合理的な基準に加えて、あるいは、それらの経済合理性に優越して、「必要性(necessity)」や「妥当性(validity or relevancy)」という政治合理的な評価・判断基準が浮上してきた、とみることができる。政策評価と政策終結との「連結」を考察する上で厄介なもう一つの理論上の問題は、「評価」や「終結」の対象となる「政策」のレベルや範囲に関する難題である。先に引用したデレオンの定義では、「特定の政府機能、施策、政策、もしくは組織(specific government functions, programs, policies, or organizations)」とされる。この対象の定義自体に既に論争的要素が内在している。例えば、「政府機能」と「政策」「施策」の関係はどう理解すべきか。「組織」は他の対象要素と同レベルで扱ってよいのだろうか。あるいは、「policy termination」の「政策」と、その対象の要素とされる特定の「policies」とはどんな概念的関係になるのだろうか、などなど。「政策終結」という独自の政策過程を究明する研究上の価値を示唆するものであろう。岡本哲和「政策終了論—その困難さと今後の可能性」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』前掲書第一〇章所収を参照。また、最近の研究動向を整理した論文として、橋本将志「制度改革期の政策過程分析に向けて——政策終了論の再検討」『早稲田政治公法研究』九〇号二〇〇九年も参照されたい。

(27) 国レベルの「事業仕分け」では、その第三弾「再仕分け」を通じて、その問題点がより明確になった。平成二十二年十一月十九日付の新聞各紙を参照。例えば、『朝日新聞』「仕分け変質 身内が抵抗 政務三役、族議員に」、毎日新聞「仕分け二十七

- 事業「廃止」 第三弾終了 今後の在り方議論へ、「讀賣新聞」「事業仕分けに限界 政府・与党の足並みも乱れ」、などである。
- (28) G・マヨーネ著「今村都南雄訳『政策過程論の視座——政策分析と議論』三嶺書房一九九八年、一八三頁。
- (29) マヨーネ、同上、特に第一章。「議論 (argument) 」こそが、政策過程のあらゆる段階の中心にある」(三頁) という観点から、「討議の制度化」を論題にしているマヨーネの議論が、本稿のベースとなっている。
- (30) 地方分権改革の一連の流れの中で、法律による義務づけの廃止などによる地方自治体の自由度の拡大は地方自治法にも及び、平成二十二年三月五日の閣議決定により、一九六九年以来義務づけられてきた市町村の基本構想策定と議会による議決の条文が撤廃されることになった。それをきっかけとして、再び自治体総合計画のあり方に関心が集まりつつある。松井望はか前掲論文を参照。また、実務的にも関心を集めている。たとえば、「特集 岐路に立つ『総合計画』」『月刊ガバナンス』二〇一〇年四月号を参照。その中で、片山善博、今井照、西寺雅也、牛山久仁彦、江藤俊昭らが総合計画擁護の論陣を張っている。また、東京都三鷹市、愛知県高浜市、神奈川県秦野市の取り組みが紹介されている。
- (31) 篠藤明德著「自治体議会政策学会監修『まちづくりと新しい市民参加——ドイツのプラクティクスツェレの手法』イマジン出版二〇〇六年を参照。
- (32) 地域自治区の仕組みやその実態については、宮崎市地域コミュニティ課を対象に行った筆者のヒアリング調査（平成二十年八月十三日）及びその際に収集した宮崎市作成資料による。ただし、本文で紹介した旧市内の地域自治区の数、発足当初の一五から現在一七に増えている。これは、旧大宮地区が「大宮」と「東大宮」に、また旧大塚台・生目台地区が「大塚台」と「生目台」に、それぞれ分区分したためである。なお、その財源となっている「地域コミュニティ税」については、その可否が平成二十二年一月二十四日に投票された新人三氏による宮崎市長選挙の争点となり、「廃止」を公約に掲げた戸敷正氏が当選した。ただし、本稿執筆の現在までのところ、条例の廃止は実現していない。
- (33) もちろん、地方自治法上の住民の権利である「住民監査請求」（第二四二条）や、その結果に不服がある場合の「住民訴訟」（二四二条の二）がある。しかし、その権利の行使には制約が多いだけでなく、性格上、包括的ともいえない。
- (34) 日高昭夫「自治体政策評価再考」前掲において、この点は論じた。
- (35) また、「抜本改正の考え方」でもかなりの紙幅を費やして監査制度改革の方向性が議論されており、当面、監査機能の「共同化」については自治法改正に反映される見込みとなっている。

(36) 田口一博「事業仕分けから予算案監査へ」『自治総研』二〇〇九年十二月号参照。田口は、この中で二〇〇八年度に市町村議会で議会による要求監査が行われたのはわずか三〇数件にすぎないと指摘している。これは「制度の立ち枯れ」状態といえる。

(37) 西尾勝「『行政学』新版」有斐閣二〇〇一年、一三二頁。

(38) 江藤俊昭「変わる地方議会」『地方議会改革マニフェスト』日本経済新聞出版社二〇〇九年、一三三―一四一頁。

参考文献一覧

足立幸男『森脇敏雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房二〇〇三年

江藤俊昭「変わる地方議会」『地方議会改革マニフェスト』日本経済新聞出版社二〇〇九年

江口清三郎「自治体計画における優先基準試案」『自治体行政と職員の役割』公職研一九九四年

岡本哲和「政策終了論——その困難さと今後の可能性」足立幸男『森脇俊雅編著『公共政策学』第一〇章所収

河田潤一『荒木義修編著『ハンドブック政治心理学』北樹出版二〇〇三年

構想日本編著『入門行政の事業仕分け——「現場」発！行財政改革の切り札』ぎょうせい二〇〇七年

佐藤徹『自治体行政と政策の優先順位づけ——あれもこれもからあれかこれかへの転換』大阪大学出版会二〇〇九年

マイケル・サンデル著『鬼澤忍訳「これから「正義」の話をしよう——いまを生き延びるための哲学」早川書房二〇一〇年

篠藤明德著『自治体議会政策学会監修『まちづくりと新しい市民参加——ドイツのプラクティスマンクスツェレの手法』イマジン出版二〇〇六年

〇六年

田口一博「事業仕分けから予算案監査へ」『自治総研』二〇〇九年十二月号

西尾勝『行政学』新版』有斐閣二〇〇一年

橋本将志「制度改革期の政策過程分析に向けて——政策終了論の再検討」『早稲田政治公法研究』九〇号二〇〇九年

日高昭夫「自治体政策評価再考」山梨学院大学『法学論集』六五号二〇一〇年三月

松井望「長野基」菊地端夫「自治体計画をめぐる『基本構想制度』の変容と多様性の展開」『年報自治体学』三二 自治体計画の現在」

第一法規二〇〇九年

G・マヨ―ネ著『今村都南雄訳『政策過程論の視座——政策分析と議論』三嶺書房一九九八年

宮川公男編著『PPBSの原理と分析』有斐閣一九六九年

『月刊ガバナンス』二〇一〇年四月号「特集 岐路に立つ『総合計画』」

『月刊ガバナンス』二〇一〇年八月号「首長による政治任用で議員を『内閣構成員』に——橋下知事『議会内閣制』提案の衝撃」

DeLeon, Peter (1978) "Public Policy Termination: An End and a Beginning," *Policy Analysis*, 4(3).

Hogwood, Brian W., and B. Guy Peters (1982) "The Dynamics of Policy Change: Policy Succession," *Policy Sciences* 7(2).